



Cambios estratégicos en la negociación del Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental

Haizam Amirah Fernández *

Tema: Desde que Marruecos y el Frente Polisario acordaran buscar una solución al conflicto del Sáhara Occidental en el marco de la ONU, hace ya 15 años, este organismo ha presentado cinco planes distintos para tratar de desbloquear la situación de “ni guerra ni paz” en que vive el territorio. En junio de 2001, el Frente Polisario rechazó el plan del mediador internacional, James Baker, de conceder al territorio disputado una autonomía transitoria hasta la celebración de un referéndum de autodeterminación claramente favorable a Marruecos. Dos años más tarde, es Marruecos quien se niega a aceptar una nueva versión de dicho plan, que el Frente Polisario se ha mostrado dispuesto a explorar.

Resumen: Las negociaciones en torno al prolongado conflicto del Sáhara Occidental sufrieron un giro inesperado el pasado 10 de julio, al anunciar el Frente Polisario su disposición a explorar de forma efectiva la nueva vía propuesta por James Baker (*Plan Baker II*). Al día siguiente, Estados Unidos presentó ante el Consejo de Seguridad un proyecto de resolución apoyando dicho plan. Tras introducir cambios menores, la resolución fue aprobada por unanimidad el 31 de julio. La reacción de Marruecos fue mostrar su rechazo categórico a toda medida que le fuera impuesta. Con este golpe de efecto, Estados Unidos ha lanzado una señal clara a ambas partes para que hagan concesiones como única forma de poner fin a este contencioso. España, que ve este plan con buenos ojos, ha apostado por una fórmula que no aisle a ninguna de las partes, a pesar de lo cual ha recibido fuertes críticas desde Marruecos.

Análisis: El Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental se propone satisfacer la opción aceptada por Marruecos de crear una autonomía en el Sáhara, y como contrapartida para los saharauis se prevé que la administración autonómica temporal sea elegida a partir del censo que cuenta con el visto bueno del Frente Polisario. Transcurrido un período de entre cuatro y cinco años a partir de su aplicación, se plantea celebrar un referéndum, que es la demanda principal de los saharauis, pero esta vez tomando como base un censo más amplio que debería contar con el beneplácito de Marruecos. El *Plan Baker II* contempla la celebración de dos procesos electorales: uno para elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa y al Jefe Ejecutivo de la Autoridad del Sáhara Occidental. En él participarían aquéllos que han sido identificados como saharauis por la Misión de la ONU en el Sáhara Occidental (MINURSO) y que figuran en el censo de diciembre de 1999 (86.425 votantes) más los refugiados inscritos al 31 de octubre de 2000 en la lista de repatriación del ACNUR. El segundo proceso electoral sería el encargado de establecer el estatuto definitivo del territorio, y en él podrían participar, además de los votantes anteriores, todos aquellos que “hayan residido de forma continuada en el Sáhara Occidental desde el 30 de

* Haizam Amirah Fernández
especialista en el mundo árabe contemporáneo

diciembre de 1999". En total, cerca de 150.000 personas, en su mayoría colonos marroquíes instalados en el territorio.

A diferencia del plan de arreglo, el nuevo no requiere el consentimiento de ambas partes en todas y cada una de las fases de su aplicación. También con él se pretende abrir un diálogo entre las partes sin prejuzgar cuál puede ser la solución definitiva. En lo básico, la segunda –y más detallada– versión del plan Baker no resulta más favorable para el Polisario que la primera, puesto que los colonos marroquíes que habitan en el territorio, cuyo número es significativamente superior al de los saharauis identificados por la ONU, tendrían derecho a votar en el referéndum de autodeterminación del Sáhara Occidental. Visto así, este proceso de por sí invalidaría la noción misma de *pueblo saharauí*, dejando la decisión sobre el futuro del territorio en manos de los residentes, independientemente de su origen.

Del mismo modo que para muchos resultó sorprendente que James Baker y Kofi Annan se mostraran abiertamente a favor de la "tercera vía" en junio de 2001, ahora llama la atención que el Frente Polisario y Argelia, que habían mostrado serias discrepancias con dicho plan, hayan aceptado una nueva versión del mismo. También sorprende que sea Marruecos quien manifieste su rechazo y de muestras de inquietud tras la aprobación por unanimidad de la resolución 1495 del Consejo de Seguridad, en la que se apoya el *Plan Baker II* como solución política óptima basada en el acuerdo entre las dos partes.

Marruecos, con el paso cambiado

El ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Mohamed Benaissa, declaró nada más conocerse el proyecto de resolución presentado por Estados Unidos que su país rechazaba categóricamente cualquier decisión relacionada con su soberanía que le fuera impuesta, tachando el plan de "contraproducente". No deja de ser desconcertante que Marruecos rechace ahora el plan que, en buena medida, ayudó a diseñar, tal y como reconoció el propio James Baker y que, a la larga, podría consolidar su posición en el Sáhara Occidental.

La situación en la que se ha colocado Marruecos resulta difícil de explicar, y no parece que responda a un posicionamiento estratégico para renegociar el nuevo plan desde una posición más ventajosa. La disconformidad marroquí con el nuevo plan Baker llega en un momento en que el régimen de Rabat quiere mostrar el máximo de firmeza frente a las que considera las principales amenazas a las que se enfrenta: el terrorismo y el cuestionamiento de lo que entiende como su integridad territorial. Últimamente, y en especial tras los atentados cometidos en Casablanca el pasado 16 de mayo, Marruecos se enfrenta a un repliegue en materia de libertades públicas y seguridad. El pánico que ha demostrado el régimen marroquí en las últimas semanas, aduciendo que no puede permitir que la autonomía transitoria se convierta en "una campaña electoral secesionista de cuatro años en los territorios bajo soberanía marroquí", muestra una alarmante desconfianza del propio régimen en sí mismo, así como en el posible sentido del voto de sus propios colonos instalados en el territorio del Sáhara Occidental. En los 28 años que dura el conflicto, ésta es la primera vez que Marruecos no puede atribuir el bloqueo de la situación a Argelia.

Las tácticas dilatorias que ha seguido Marruecos desde que se puso en marcha el plan de arreglo en 1991 le han servido para ganar tiempo y mantener su ocupación de facto del territorio. Claramente, estas tácticas no han tenido como resultado resolver el contencioso del Sáhara, cuyo mérito se atribuía el rey Mohamed VI en una entrevista publicada en el diario francés *Le Figaro* hace dos años. En estos momentos, el poder marroquí se enfrenta a sus propias contradicciones, y tendrá que decidirse sobre lo que quiere y a qué precio.

El Frente Polisario, posibilismo máximo

Para sorpresa de casi todos los observadores, el plan presentado por Baker recibió la aprobación inicial del Frente Polisario. El movimiento independentista saharauí habría recibido fuertes presiones de su principal valedor, Argelia, y de otros gobiernos como el español para que aceptara explorar las posibilidades de resolución que ofrece el nuevo texto. También se especula con que James Baker, cansado de que su mediación desde hace más de seis años no haya dado resultados, se plantee abandonar su labor, lo que no resulta deseable para el Frente Polisario, pues el abandono de Baker crearía una crisis que podría dificultar aún más la aplicación de cualquier otro plan de paz en el futuro.

La aceptación por parte del Frente Polisario del nuevo –y arriesgado– plan se puede interpretar como una apuesta de los saharauís para poner en evidencia la falta de voluntad marroquí para resolver el conflicto de forma negociada. Si ésta era su intención la apuesta se ha saldado con éxito, y el Polisario ahora se encuentra en posición de decir a la comunidad internacional que ha tratado por todos los medios de aplicar las propuestas de Baker, sin llegar a ningún resultado por las trabas puestas por Marruecos. Los saharauís podrían, por consiguiente, pedir a la ONU que retomara el plan de arreglo en el punto en que quedó cuando se propuso la “tercera vía”.

Otra explicación posible del cambio de postura saharauí –aunque más difícil de constatar– es que el Frente Polisario cuente en sus cálculos políticos con la posibilidad de obtener un importante número de votos a favor de la independencia de los colonos marroquíes que residen en el territorio (algunos de los cuales ya mostraron su malestar con las autoridades pro-marroquíes en las revueltas que tuvieron lugar en El Aaiún en septiembre de 1999). Esto explicaría parcialmente el desconcierto mostrado por el régimen marroquí durante las últimas semanas ante el nuevo escenario.

Argelia, por su parte, está recuperando un papel activo en la escena internacional, que se ve reflejado en la incesante actividad diplomática del presidente Buteflika. Argelia se ha convertido en un Estado pivote en la guerra contra el terrorismo que la Administración Bush emprendió tras el 11 de septiembre. A lo largo de los últimos años se ha producido un importante acercamiento entre Washington y Argel. Esto se debe a motivos tanto estratégicos como económicos. Por un lado, Argelia juega un papel influyente en la Unión Africana y en la Liga Árabe, con lo que unas buenas relaciones bilaterales pueden favorecer a los intereses regionales de Estados Unidos. Por otro lado, el importante sector de los hidrocarburos argelinos resulta muy atractivo para la industria petrolera estadounidense. Un dato sumamente llamativo es el que se refiere a la inversión industrial directa de Estados Unidos en los dos principales países magrebíes. En el caso de Argelia, en el año 2000, el total de dicha inversión ascendió a 3.639 millones de dólares (casi toda en el sector energético), mientras que en Marruecos fue de tan sólo 38 millones de dólares durante el mismo período (véase el 2001 Country Report on Economic Policy and Trade Practices del Departamento de Estado).

Estados Unidos, una señal clara

El Plan Baker cuenta con el total apoyo de Washington. La actual Administración republicana estadounidense tendría como objetivo sacar este conflicto del atolladero en el que se encuentra para desactivar el potencial foco de conflicto que representa, una de cuyas manifestaciones puede ser el aumento de la violencia fundamentalista. La iniciativa estadounidense de presentar el proyecto de resolución, ignorando las reservas expresadas por Marruecos, y que ha dado la vuelta a las posiciones negociadoras de las partes enfrentadas en el conflicto se puede interpretar como una llamada de atención de Washington a Rabat y a París por su falta de colaboración para resolver este conflicto.

Existe, entre destacados miembros de la actual Administración Bush, la sensación de que

la MINURSO supone un despilfarro de fondos (ha costado más de 530 millones de dólares en sus 12 años de vida) que no debería seguir asumiendo la ONU si no se obtienen resultados palpables, lo que explicaría el papel activo que ha asumido Estados Unidos durante los últimos años para no dejar que el dossier se quede exclusivamente en manos de Francia. Cabe destacar que, además del enviado de la ONU, los tres representantes especiales del Secretario General sobre el terreno que se han sucedido desde febrero de 1998 hasta agosto de 2003 han sido de nacionalidad estadounidense. Asimismo, el actual subsecretario de Estado para el control de armas y la seguridad internacional, John Bolton, fue uno de los artífices de los Acuerdos de Houston de 1997 entre marroquíes y saharauis.

Francia, incómoda con el nuevo Plan Baker

Francia ha tratado de mantener un equilibrio discreto en los asuntos que enfrentan a Marruecos y Argelia, de ahí que se haya declarado tradicionalmente neutral en lo referente al Sáhara, aunque haya hecho todo lo posible por cubrir las espaldas de su protegido marroquí. Un Sáhara Occidental independiente que no esté en la esfera de influencia colonial de Francia es percibido desde París como una fuente de inestabilidad en una región importante para sus intereses económicos, estratégicos y militares.

Desde la presentación del proyecto de resolución estadounidense relativo al Sáhara se redoblaron las gestiones francesas de apoyo a la monarquía marroquí, y el primer ministro francés llegó a declarar durante su visita a Rabat en julio de 2003 que las posiciones de Marruecos y Francia son concordantes en lo referente a la cuestión del Sáhara Occidental. Según Francia, no se puede imponer un plan si las dos partes no están de acuerdo. Se da la situación paradójica de que, tras el fuerte pulso mantenido entre Francia y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad a raíz de la intervención militar anglo-estadounidense en Irak, el gobierno de París se haya encontrado en minoría obstaculizando un plan de paz presentado por Estados Unidos ante el máximo órgano decisorio de la ONU, cuyos miembros se mostraron claramente favorables a su adopción. Como resultado de esa posición hubo que suavizar el lenguaje de la resolución para evitar la abstención –o incluso el veto– de Francia, que hubiese ahondado aún más la crisis por la que atraviesan las relaciones entre París y Washington como consecuencia de la guerra de Irak.

España, con capacidad de influir

La intervención española en el contencioso del Sáhara Occidental siempre ha sido una causa de incomodidad para la diplomacia de nuestro país, sobre todo debido a que no se quiere poner en peligro los intereses económicos y estratégicos en Marruecos por temor a que Rabat airee los asuntos conflictivos que tiene con España (Ceuta y Melilla, pesca, emigración, etc.). Pero no hay que olvidar que, del mismo modo que a España le interesa tener unas relaciones cordiales con su vecino del Sur, éstas también son de gran importancia para el reino alauí, que es, entre otras cosas, el principal receptor de la ayuda española al desarrollo. Precisamente por eso conviene que la acción española en el Magreb sea comedida pero firme. El fortalecimiento de las relaciones hispano-argelinas en los últimos años, como demuestran el intercambio de visitas de alto nivel y la firma del tratado de amistad y cooperación entre ambos países en octubre de 2002, debería contribuir a la normalización del cada vez más importante papel que juega España en el Magreb.

En ese contexto, es deseable que el Ejecutivo español ponga todo su empeño en que las partes enfrentadas vean que el Plan Baker es viable, siempre y cuando todos muestren buena voluntad en su aplicación. Se puede considerar que la aprobación por unanimidad en el Consejo de Seguridad de la resolución 1495 apoyando el plan de paz ha sido un éxito para la presidencia española, pues es algo más que una mera prórroga técnica del mandato de la MINURSO, ya que en ella se fija un plazo de tres meses para que las

partes mantengan negociaciones con el fin de alcanzar una solución política. Si no se dieran avances en ese período, se podría proponer la vuelta al plan de arreglo que fue firmado por las partes, reactivando la revisión de las apelaciones pendientes del proceso de identificación de forma sumaria, tal como sugirió el Secretario General en su informe de octubre de 2000.

A España le interesa apoyar el nuevo plan de paz presentado por Estados Unidos que, en lo esencial, ha sido aceptado por todas las partes. Ahora sólo falta que lo hagan al mismo tiempo. Para eso habrá que dar garantías a quienes se muestren reticentes mediante un sistema de incentivos y advertencias sobre los riesgos de dejar pasar una oportunidad como ésta. El hecho de que el Frente Polisario haya mostrado gran flexibilidad en respuesta a los deseos manifestados por varios países, entre ellos España, no ha de pasar desapercibido. La reciente liberación de 243 prisioneros de guerra marroquíes por parte del Frente Polisario a raíz de una petición del presidente del gobierno español es un gesto más a tener en cuenta. Es ahora cuando España no puede rebajar su nivel de implicación en este asunto.

Conclusiones: Según Baker, este plan es la única solución realista para poner fin a este conflicto que comenzó cuando Marruecos ocupó la antigua colonia española del Sáhara en 1975. El Frente Polisario y Argelia así lo han entendido, pero no Marruecos, que prefiere conservar el statu quo hasta que la situación se le vuelva más favorable. Sin embargo, se puede argumentar que, desde el momento en que Marruecos aceptó la celebración de una consulta refrendaria en 1981, nunca ha tenido ante sí un plan que defiende tan ampliamente sus intereses y al mismo tiempo sea aceptado por los representantes del pueblo saharauí.

Negociar conlleva necesariamente hacer concesiones y pagar un coste. Los dirigentes marroquíes han de comprender que sus planteamientos maximalistas no responden a los retos que plantea la nueva realidad mundial. A pesar del apoyo que Marruecos recibe de sus aliados occidentales, no puede imponer que el referéndum se celebre sólo bajo la condición de que el Sáhara Occidental pase a ser marroquí sin ofrecer ninguna contrapartida a la otra parte directamente implicada en el conflicto: el pueblo saharauí.

El pragmatismo mostrado por el Frente Polisario contrasta con la postura torpemente inflexible adoptada por Marruecos, con el aliento de Francia, que prefiere escudarse en el manido lenguaje de las “causas sagradas” y la “integridad territorial” en lugar de emprender con decisión las reformas necesarias para afrontar los problemas serios que tiene el país. La situación creada ha dado al Frente Polisario y a Argelia una victoria diplomática importante, que representa una nueva muestra de que el pilar sobre el que reposa el orden geoestratégico de la región está más cerca de Argelia que de Marruecos.

La democratización interna de Marruecos pasa necesariamente por la resolución del conflicto del Sáhara y la reconciliación entre las partes enfrentadas. Nada puede favorecer más a la posición defendida por Marruecos en caso de celebrarse un referéndum que la puesta en marcha de un proceso democratizador en el país –permitir una autonomía real en el Sáhara Occidental constituiría un elemento clave en ese proceso–. Con todo esto, lo que muestra el *majzen* marroquí es miedo –o falta de voluntad– para democratizarse a fin de que la opción de la integración del Sáhara en el reino alauí resulte la más atractiva de todas. Poco más se le puede pedir al Polisario que haga ahora para zanjar este contencioso de una vez por todas. No ocurre lo mismo con Marruecos.

Haizam Amirah Fernández
especialista en el mundo árabe contemporáneo